



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.12/1996/SR.47
9 décembre 1996

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Quinzième session

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA 47ème SÉANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,
le lundi 2 décembre 1996, à 10 heures

Président : M. ALSTON

SOMMAIRE

QUESTIONS DE FOND AU REGARD DE LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF
AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS (suite)

DÉBAT GÉNÉRAL: "PROJET DE PROTOCOLE FACULTATIF SE RAPPORTANT AU PACTE
INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Le présent compte rendu est sujet à rectifications.

Les rectifications doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également portées sur un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser une semaine au plus tard à compter de la date du présent document à la Section d'édition des documents officiels, Bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

Les rectifications éventuelles aux comptes rendus des séances de la présente session du Comité seront groupées dans un rectificatif unique qui sera publié peu après la clôture de la session.

GE.96-19388 (EXT)

La séance est ouverte à 10 h 15

QUESTIONS DE FOND AU REGARD DE LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS (point 3 de l'ordre du jour)
(suite)

DÉBAT GÉNÉRAL : PROJET DE PROTOCOLE FACULTATIF SE RAPPORTANT AU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS (point 6 de l'ordre du jour) (E/C.12/1996/CRP.2/Add.1)

1. Le PRÉSIDENT invite les représentants d'organisations non gouvernementales à prendre la parole dans le débat général sur projet de protocole facultatif au Pacte international, conformément à la décision prise par le Comité à sa quatorzième session.

2. M. TEITELBAUM (American Association of Jurists - AAJ) dit que pour que le projet de protocole facultatif soit approuvé par un grand nombre d'Etats, un réalisme politique systématique tenant dûment compte de la mondialisation sera indispensable. Des juristes experts n'ont à l'évidence pas pour tâche d'élaborer des documents révolutionnaires. Cela étant, l'expérience que l'AAJ a acquis de l'ONU montre que les appels à un prétendu réalisme politique peuvent refléter un choix en faveur du statu quo, et il est de fait que des positions jugées trop audacieuses par certains ont produit des résultats positifs.

3. L'AAJ considère que le protocole facultatif envisagé devrait s'étendre à tous les droits reconnus aux articles 1 à 15 du Pacte. Exiger que le demandeur soit lui-même une victime aurait pour effet d'exclure du champ de cet instrument les groupes les plus vulnérables. En fait, aucune prescription de cet ordre ne figure dans le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la procédure de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), les procédures envisagées dans la Constitution de l'Organisation mondiale du travail (OIT), ni dans le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne.

4. Pour ce qui est de permettre aux ONG de présenter des plaintes, cette possibilité ne favoriserait pas les sollicitations irresponsables, puisque seules les ONG jouissant d'un certain degré de reconnaissance nationale ou internationale seraient autorisées à soumettre des affaires, à l'instar de ce qui est prévu dans le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne, dans les procédures de l'OIT et dans la Convention américaine des droits de l'homme. Les ONG devraient donc être habilitées à adresser des plaintes même si elles ne représentent pas des victimes.

5. Le rapport révisé établi par le président ne mentionne pas la prescription selon laquelle un demandeur doit se trouver dans la juridiction de l'Etat partie incriminé. A cet égard, il faut avoir présent à l'esprit qu'avec l'émergence de la mondialisation, les violations de droits économiques, sociaux et culturels reposent souvent sur un grand nombre de facteurs transnationaux et ne peuvent plus être traitées exclusivement à l'intérieur des frontières nationales. Le Comité des droits de l'homme est déjà parvenu à la même conclusion en ce qui concerne le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dans le

cadre de l'affaire Lilian Celiberti de Casariego, en statuant que les Etats parties peuvent être responsables des actes commis par leurs ressortissants même en dehors du territoire national. Par ailleurs, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a déclaré recevable une plainte adressée contre le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique par des citoyens panaméens sur qui des bombes avaient été lâchées, et elle a pu le faire parce que l'instrument juridique correspondant ne contient pas de prescription de juridiction.

6. D'autre part, le précepte anachronique selon lequel la personnalité juridique est uniquement conférée sur la base de l'appartenance d'un sujet à un territoire déterminé a déjà été écartée par plusieurs instruments internationaux, dont la Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Une prescription de juridiction qui ne tiendrait pas compte des violations transnationales des droits économiques, sociaux et culturels ne devrait donc pas figurer dans le protocole facultatif envisagé.

7. Par ailleurs, le projet de protocole facultatif proposé par le Comité, à la différence de la plupart des instruments internationaux, ne contiendra visiblement pas de dispositions prévoyant une procédure d'examen des plaintes entre Etats. L'argument selon lequel cette procédure est peu utilisée, notamment à l'OIT, n'est pas totalement convaincant, puisque des représentants des différents Etats participent régulièrement dans le cadre de la procédure de l'OIT à l'examen de rapports concernant d'autres Etats et à la formulation de recommandations concernant les Etats qui ne respectent pas les règles en vigueur. C'est la raison pour laquelle les autres procédures prévues dans la Constitution de l'OIT ne sont pas utilisées. Qui plus est, les avoirs en capital des sociétés transnationales sont parfois supérieurs au produit intérieur brut de certains des pays dans lesquels elles opèrent. Priver ces pays du droit de présenter des plaintes contre les Etats où les multinationales concernées ont leur siège reviendrait à cautionner le principe de la loi de la jungle dans les relations internationales. D'autre part, les litiges entre Etats sur des questions telles que l'utilisation des ressources en eau doivent être pris en compte.

8. Mme BRAUTIGAM (Division de la promotion de la femme) rappelle que la Déclaration et le Programme d'action de Vienne ont préconisé l'élaboration d'un protocole facultatif concernant le droit de pétition au titre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et la Commission de la condition de la femme ont donné suite en formulant, en 1995, des propositions en ce sens. Le Comité, plutôt que de remettre un projet de protocole facultatif à la Commission, a choisi de présenter une série d'éléments à inclure dans un tel instrument, qui ont servi de point de départ aux travaux effectués à la première session d'un groupe de travail à participation non limitée de la Commission de la condition de la femme tenue en mars 1996. Le Secrétaire général a également établi un rapport contenant les observations transmises par les gouvernements et les ONG au sujet du protocole facultatif, y compris ses possibilités de réalisation.

9. Les éléments proposés par le Comité envisagent deux procédures : une procédure d'examen des communications et une procédure d'enquête. La procédure d'examen des communications s'inspire essentiellement du premier Protocole

facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des procédures envisagées à l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et à l'article 22 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; la procédure d'enquête est proche de celle prévue à l'article 20 de la Convention contre la torture. Ces éléments comportent également des précisions sur des questions telles que la capacité, les critères de recevabilité, l'examen au fond, l'examen des différents points de vue et la suite à donner. Il est à noter qu'une conception large de la capacité a été proposée, la possibilité de présenter des communications étant ouverte à tout individu, groupe ou organisation prétendant être victime d'une violation ou du non-respect par un Etat partie de ses obligations conventionnelles. Il a également été envisagé de permettre aux personnes ou organisations suffisamment concernées par la question de présenter des plaintes. Les critères de recevabilité ne diffèrent pas fondamentalement de ceux qui sont prévus par d'autres procédures internationales comparables, à l'exception des éléments relatifs au caractère anormalement long de la procédure conduite par une autre instance et aux conséquences durables des violations. Les éléments prévoient également des mesures provisoires qui ne figurent pas explicitement dans d'autres procédures mais qui sont devenues un élément classique des règles de procédure et de pratique d'autres mécanismes.

10. Concernant l'examen au fond des communications, les éléments s'inspirent largement, là encore, de procédures existantes. Dans le même temps, certains aspects qui existent à l'heure actuelle dans la pratique et dans la jurisprudence, plutôt que dans les dispositions des instruments eux-mêmes, sont rendus explicites. On peut citer à titre d'exemple la disposition relative aux mesures correctives que doit prendre un Etat dont il a été constaté qu'il viole la Convention et le processus de suivi institutionnel en cours dans le cadre de l'article 18, relatif à la communication des rapports. La médiation et la recherche d'un règlement, avant qu'il soit nécessaire d'arrêter une position dans une affaire, sont fortement encouragés.

11. La procédure d'enquête est engagée à l'initiative du Comité lorsqu'il reçoit des informations fiables faisant état de violations sérieuses et systématiques de la Convention sur le territoire d'un Etat membre. Une enquête est menée par des experts du Comité; elle peut comporter une visite sur le territoire de l'Etat partie, avec l'accord de ce dernier. Les experts font rapport au Comité en tant que tel, qui procède à un examen confidentiel dont les résultats sont consignés dans son rapport annuel.

12. A sa première session, le Groupe de travail de la Commission de la condition de la femme a procédé à un échange de vues général sur ces questions, et à un examen détaillé du contenu de chacun des éléments qu'il était proposé d'inclure dans le protocole. Vers le début de la session, il a été informé par un expert du Comité des droits de l'homme de l'expérience acquise de la mise en œuvre d'un protocole facultatif par cet organe. La séance d'information a été suivie d'un débat très fructueux sur les pratiques et la jurisprudence du Comité des droits de l'homme. Plus tard, un échange de vues supplémentaire a été consacré aux questions liées à la justiciabilité des droits. Le Groupe de travail a également entendu des interventions du président du Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et d'un représentant du Centre pour les droits de l'homme. En outre, des ONG ont pleinement participé

aux travaux. Pour cette première session du Groupe de travail, le but n'était pas d'établir les dispositions précises d'un protocole facultatif mais d'identifier les points de vue communs et de préciser les questions appelant un travail supplémentaire et un examen plus approfondi. D'importants progrès ont été faits.

13. Le 20 novembre 1996, l'Assemblée générale a autorisé la convocation d'une session du Groupe de travail, prévue en même temps que la prochaine session de la Commission de la condition de la femme, mais elle pourrait ne pas avoir lieu à cause des contraintes budgétaires. Il a d'ores et déjà été demandé au Secrétaire général d'établir deux rapports : un bilan comparatif des procédures d'examen de communications et d'enquête fondées sur les chartes et les traités existants, et un rapport reflétant les points de vue additionnels des gouvernements, des organisations intergouvernementales et des ONG concernant le protocole facultatif. Il semble à première vue que beaucoup de réponses soulignent l'effet positif qu'aurait un tel protocole pour la réalisation des droits fondamentaux de la femme. Dans la perspective de la prochaine session du Groupe de travail, le président organise également, jusqu'en mars 1997, des séances d'information à l'intention des délégations et des ONG intéressées.

14. Les principaux problèmes qui se sont dégagés concernent les chevauchements d'activités, la justiciabilité des droits, la capacité de présenter des communications et les réserves. Le problème des chevauchements a été ramené en grande partie dans les termes d'une harmonisation des mécanismes relatifs aux droits de l'homme. On s'attend à ce qu'un mécanisme institué dans le cadre des dispositions très complètes de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, pour veiller particulièrement aux violations des droits fondamentaux de la femme, facilite également ce recentrage. On compte que le développement d'une jurisprudence propre aux femmes, qu'une plus grande clarté conceptuelle quant à la dimension des droits de l'homme liée aux différences entre les sexes, que le renforcement des obligations des Etats parties à des traités relatifs aux droits de l'homme, entraîneront des effets potentiellement bénéfiques, dépassant dans certains cas le stade de la réparation. Les complémentarités entre un certain nombre de procédures existantes sont vues comme des exemples positifs plutôt que comme des mises en garde contre les risques de chevauchement. Le bilan comparatif que la Division de la promotion de la femme est en train d'établir pourrait également contribuer à donner au groupe de travail une meilleure idée du fonctionnement de plusieurs mécanismes ainsi que des moyens possibles d'éviter qu'une même affaire soit examinée plusieurs fois par des organismes différents. Les critères de recevabilité constituent de toute évidence un moyen décisif de remédier à cette question. Les dispositions appliquées et les pratiques suivies par les organes conventionnels des Nations Unies, ainsi que par des mécanismes régionaux tels que les institutions européennes donnent des indications à cet égard. De même, le Centre pour les droits de l'homme enregistre toutes les plaintes qu'il reçoit afin d'en conserver une trace.

15. La question de la justiciabilité a également été soulevée dans le cadre du Groupe de travail. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a été perçue par certains comme étant en soi trop programmatique pour pouvoir se prêter à un contrôle exercé par un organe international de supervision. Cependant, beaucoup ont fait valoir l'argument convaincant selon lequel les normes en matière d'égalité et de non-

discrimination, qui constituent le cœur de la Convention, sont considérées comme étant susceptibles de recours aux niveaux international, régional et national. Il a par ailleurs été souligné par beaucoup de participants, parmi lesquels des experts du Comité des droits de l'homme, qu'on ne peut pas tracer de limite bien définie entre les dispositions qui sont susceptibles de recours et celles qui ne le sont pas, et que les droits classiques que sont les droits civils et politiques appellent l'obligation, pour les Etats, non seulement de respecter ces droits, mais de prendre des mesures pour en garantir l'exercice. Si les Etats peuvent disposer d'une certaine marge de manœuvre pour définir ces mesures, celles-ci peuvent néanmoins être évaluées par un organe conventionnel international à la lumière des normes fixées par le traité. On a également souligné qu'il importe de ne pas créer de hiérarchies de droits en fonction de leur caractère plus ou moins justiciable, de façon à préserver l'intégrité de la Convention et celle des droits de l'homme en général. Il a été proposé que la justiciabilité d'une disposition ou d'une requête soit déterminée au cas par cas par une décision de l'organe conventionnel. Une telle approche présenterait de nombreux avantages, notamment la création d'un corps de jurisprudence qui permettrait de mieux préciser les obligations conférées aux Etats parties par le traité. Il est prévu que le Groupe de travail entreprenne, à sa deuxième session, un examen plus détaillé des différentes dispositions de la Convention afin de résoudre la question de la justiciabilité.

16. Les éléments proposent une conception large de la capacité allant au-delà des procédures existantes. La portée d'une telle définition élargie reste à déterminer avec précision. S'il semble que la représentation d'une victime par une tierce partie serait conforme à la lettre et à la pratique des procédures existantes, des débats supplémentaires seraient nécessaires sur le droit pour une personne ou une organisation suffisamment concernée de présenter une plainte. Une telle disposition pourrait couvrir le caractère souvent systématique de la discrimination à l'égard des femmes. Une plainte servirait en l'occurrence un grand nombre de femmes ou un groupe spécifique de femmes, mais chaque plaignant ne devrait pas nécessairement être désigné nommément.

17. La question des réserves s'est posée à maintes reprises, peut-être parce que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en comporte un nombre élevé. Il y a trois principaux domaines de préoccupation : d'abord, la question de savoir si des réserves peuvent être faites au protocole facultatif lui-même; ensuite, si des réserves peuvent être faites au protocole facultatif, il doit être clairement établi qu'aucune réserve ne peut être faite à la Convention elle-même par la voie du protocole facultatif; et enfin, la question de savoir si le Comité peut examiner une communication se rapportant à une disposition de la Convention pour laquelle l'Etat partie concerné a émis une réserve.

18. M. FERNANDEZ (Organisation internationale pour le développement de la liberté d'enseignement - OIDEL) dit que son organisation considère que l'adoption d'un protocole facultatif relatif à l'examen des communications est une question des plus urgentes pour l'avancement des droits économiques, sociaux et culturels et qu'un tel protocole est attendu avec beaucoup d'impatience par bon nombre d'ONG.

19. Ces dernières années, plusieurs membres du Comité ont clairement perçu un manque de volonté politique chez certains pays occidentaux. Il est vrai que les

perspectives qui se dessinent concernant les droits sociaux en Europe ne sont guère encourageantes. Le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne a été adopté, mais même cela laisse un sentiment d'inachevé, voire d'échec. En fait, les principaux arguments avancés pour remettre en question les droits économiques, sociaux et culturels, principalement au motif qu'ils ne sont pas justiciables, traduisent un manque de volonté politique plutôt que des difficultés concrètes. Le débat devrait donc être axé sur les raisons véritables de ce rejet plutôt que sur de fausses questions théoriques.

20. Une volonté politique positive est néanmoins manifestée par certains autres gouvernements, par les ONG, et par les experts, qui sont en mesure de faire aboutir l'adoption du protocole facultatif. Un travail considérable va devoir être fait et il faudra, en particulier, s'efforcer de convaincre les Etats qui sont encore réticents. Le protocole facultatif deviendra une réalité si l'ignorance, son principal obstacle, est surmonté. L'OIDEI est disposée à participer à une campagne de sensibilisation du public et à collaborer étroitement avec le Comité et le Secrétariat à cette fin. Les effets de la mondialisation et la portée du protocole facultatif seront les principaux thèmes abordés à l'université d'été de l'OIDEI en 1997.

21. Concernant le texte du projet de protocole facultatif, l'OIDEI considère qu'une procédure relative à l'examen des plaintes entre Etats est nécessaire, que le protocole facultatif doit couvrir l'ensemble des droits, et que le droit de présenter des communications doit être ouvert aux particuliers et aux groupes suffisamment concernés comme c'est le cas à l'OIT. Aucune disposition du protocole facultatif, en tout état de cause, ne devrait rester en deçà de ce qui est reconnu dans les Conventions de l'OIT, la Charte sociale européenne et le protocole de San Salvador.

22. M. WIMER ZAMBRANO remercie M. Teitelbaum pour sa contribution et lui demande de donner quelques précisions sur la question des obligations à deux volets.

23. M. TEITELBAUM (American Association of Jurists - AAJ) dit que les Etats ont l'obligation, en vertu du paragraphe 2 de l'article premier du Pacte, de s'abstenir de porter atteinte aux droits économiques d'autres Etats, en particulier ceux de leurs voisins moins riches. Ils ont en outre l'obligation de prendre des mesures concrètes afin de développer l'exercice de tous les droits.

24. M. ALVAREZ VITA remercie les ONG pour leurs communications. Il souhaiterait que M. Teitelbaum expose ses vues sur la question de la juridiction universelle et sur celle des plaintes entre Etats, et demande si ce dernier pourrait communiquer à l'ensemble du Comité un mémoire universitaire particulièrement pertinent.

25. M. RATTRAY note la préoccupation commune des ONG au sujet des conséquences de la mondialisation, et souligne la nécessité pour le Comité de donner une dimension plus universelle aux dispositions du protocole. D'après M. Teitelbaum, dans quelle mesure le protocole envisagé pourrait-il contribuer à traiter efficacement les plaintes concernant les questions relatives à l'aide internationale, financière ou autre, aux membres les moins fortunés de la communauté internationale ? Car cette aide est indispensable à la réalisation de certains droits. En même temps, la possibilité qu'il soit donné suite aux

plaintes présentées contre des Etats pour défaut d'assistance risque de dissuader ces Etats d'adhérer au protocole.

26. M. SIMMA note qu'un des représentants d'ONG a paru supposer que le débat à propos du protocole facultatif est encore dans sa première phase. En réalité, le Comité a déjà débattu très longuement des questions essentielles, et le protocole facultatif sera transmis sous peu à la Commission des droits de l'homme. L'accent doit maintenant être mis sur des questions telles que la capacité, l'accès des ONG, le lien entre les groupes et les victimes directes de violations, et la question de savoir si les Etats devraient être autorisés à choisir de ne pas appliquer certaines dispositions suivant la procédure proposée par M. Ceausu.

27. M. TEITELBAUM (American Association of Jurists), répondant à M. Alvarez Vita, dit que lorsque le projet de protocole en était au stade de l'ébauche, le Comité s'est intéressé à la question de l'obligation pour un Etat de garantir le respect des droits de l'homme sur son propre territoire. Il s'est moins étendu cependant sur l'obligation universelle conférée aux Etats de respecter les droits de l'homme dans tous les territoires et sur les violations de droits commises par les Etats au-delà de leurs propres frontières. Tout le droit international est fondé sur les relations entre Etats, et ces relations ne sont pas toujours harmonieuses. La Commission du droit international et d'autres organismes ont défini des normes internationales sur des questions transnationales telles que la pollution des voies navigables internationales et la pollution atmosphérique.

28. En réponse à M. Ratray, il convient qu'il y a une contradiction entre les obligations imposant aux Etats de respecter les droits de l'homme et le statut des relations internationales. Lorsqu'un Etat se trouve dans l'incapacité matérielle de garantir certains droits, il devrait être incité à porter la question devant le Comité, compte tenu de la responsabilité partagée, ou coresponsabilité qui incombe aux Etats en vertu du Pacte et du devoir d'assistance qui en découle. Le refus de coopérer, de la part d'une institution financière ou d'une grande puissance, équivaut à une violation des dispositions du Pacte.

29. M. FERNANDEZ (Organisation internationale pour le développement de la liberté d'enseignement - OIDEL) dit qu'il communiquera au Comité des mémoires universitaires sur les travaux du Comité et le projet de protocole facultatif. Lors d'une récente université d'été, les participants se sont préoccupés de l'universalité des droits économiques, sociaux et culturels au regard de la mondialisation, et ont souligné la nécessité de rendre les procédures du Comité plus accessibles. L'Organisation internationale du travail et plusieurs ONG ont créé plusieurs précédents importants dans ce domaine.

30. Le PRÉSIDENT remercie les représentants d'ONG pour leurs exposés, qui sont indispensables aux travaux du Comité, et invite les membres à poursuivre le débat général en ce qui concerne le rapport révisé qu'il a établi à propos du projet de protocole facultatif (E/C.12/1996/CRP.2/Add.1). A des fins de consensus, M. Grissa, qui est en désaccord sur l'ensemble du projet, n'assistera pas au débat.

31. M. WIMER ZAMBRANO demande à Mme Taya si elle est toujours fortement opposée au projet de protocole.

32. Mme TAYA confirme que sa position reste inchangée, et qu'elle partage le point de vue de M. Grissa.

33. M. AHMED dit qu'il ne pourra pas approuver le texte si celui-ci n'autorise pas les ONG à représenter les victimes.

34. Le PRÉSIDENT propose que le Comité revienne sur cette question ultérieurement, qui pourrait s'avérer l'un des cas pour lesquels les divergences de point de vue devraient apparaître dans le rapport final.

35. M. SIMMA aurait une question spécifique concernant le libellé du projet d'article 1 (paragraphe 38 du document E/C.12/1996/CRP.2/Add.1). L'expression relevant de sa juridiction sera-t-elle supprimée ou maintenue ?

36. Le PRÉSIDENT dit que dans son esprit, le Comité avait convenu de déplacer ces mots dans une autre partie du texte. Il a constaté cependant que cette solution posait des difficultés de rédaction particulières et a donc proposé de rétablir l'expression et de modifier comme suit la fin du projet d'article premier : ... des individus ou groupes relevant de sa juridiction conformément aux dispositions du présent protocole.

37. Il en est ainsi décidé

38. Le PRÉSIDENT, invitant les membres à formuler des observations complémentaires sur la question de savoir s'il convient d'adopter une approche souple ou une approche globale pour le protocole facultatif, rappelle que certains membres estiment que le Comité devrait indiquer au Conseil économique et social qu'il est fermement convaincu que les droits sont indivisibles et qu'il serait dangereux que leur application par les Etats soit limitée. D'autres estiment au contraire que les Etats pourraient ne pas accepter le fait que le protocole couvre tous les droits, mais qu'ils pourraient se montrer plus réceptifs si des droits spécifiques assortis d'obligations étaient énumérés. Cette approche permettrait aux Etats d'étendre progressivement leur acceptation à une gamme toujours plus large de droits.

39. M. SIMMA dit que si le Comité était en train d'élaborer le texte d'un traité, les hésitations des partisans de l'approche souple seraient compréhensibles. Il ne rime à rien cependant de tenter d'anticiper tous les problèmes qui pourraient se présenter; c'est un peu comme si un restaurant proposait à un client une carte où chaque plat serait déconseillé. Les effets du protocole sont de toute façon impossibles à prévoir. Il est intéressant de noter que le Comité a obtenu quelques-uns de ses meilleurs résultats dans le cadre de l'article 11, dont le droit qu'il consacre semble à première vue l'un des moins justiciables. Le Comité devrait opter pour l'approche intégrée, après quoi les gouvernements et les autres acteurs pourront formuler des objections.

40. M. RATTRAY dit qu'il s'agit d'un problème difficile. Les obligations découlent du Pacte en tant que tel, pas du protocole facultatif, qui est simplement un mécanisme conférant aux individus un droit d'accès au Comité. Celui-ci n'a donc aucune incidence directe pour ce qui est de l'indivisibilité

ou de la justiciabilité des droits. La question concerne plutôt la manière d'assurer le meilleur accès possible aux plaignants. Lorsque les Etats ont d'abord traité avec le Comité, ils se sont sentis menacés et ont essayé de défendre une position intenable. Le Comité a finalement réussi à les persuader de croire qu'il cherche à mener un dialogue constructif. Les résultats ont été encourageants et la jurisprudence de certains Etats a évolué en conséquence. Ce qu'il faut déterminer, c'est si les Etats se sentent suffisamment en confiance pour reconnaître aux particuliers un droit d'accès au Comité - son cœur lui dit que oui, sa raison lui dit que non. Ainsi, bien que M. Rattray penche en théorie pour l'approche intégrée, elle comporte selon lui le danger que les Etats ignorent purement et simplement le Comité, estimant qu'il ne tient pas compte des réalités. Sa préférence va donc à la formule évolutive, sous réserve que les Etats doivent désigner les droits qu'ils considèrent irrecevables au titre de plaintes individuelles, plutôt qu'être autorisés à soumettre leur propre liste des droits qu'ils approuvent (approbation sélective plutôt qu'option positive). Il espère qu'une démarche progressive de cette nature, très proche d'une solution intégrée, aboutira à une acceptation large - et un jour universelle - du protocole facultatif.

41. M. TEXIER, regrettant de n'avoir pas participé aux séances précédentes, au cours desquelles ont été prises des décisions qu'il n'approuve pas, dit qu'il est favorable à l'approche intégrée parce que, si on leur laisse le choix, rien ne pourra empêcher les Etats de contester la validité du droit à la vie ou du droit à la liberté d'information, par exemple. Le Comité est convaincu de l'universalité des droits de l'homme et sa crédibilité sera mise en doute s'il cède à l'approche progressive.

42. Le texte provisoire pourrait être amélioré de deux façons. Premièrement, il devrait suivre autant que possible le modèle du premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Deuxièmement, le préambule devrait se référer explicitement à l'interdépendance, à l'universalité et à l'indivisibilité des droits de l'homme. S'il l'on en juge d'après l'expérience d'autres organes s'occupant de droits de l'homme, la plupart des Etats tenteront de restreindre le champ d'admissibilité des plaintes, et le Comité se doit donc de donner au protocole un caractère aussi général que possible. Lorsqu'ils se seront entendus sur un texte, les membres devront l'appuyer avec tout l'enthousiasme dont ils sont capables et, de fait, le promouvoir activement.

43. M. KOUZNETSOV dit qu'en dépit des problèmes qui pourraient se poser, dont il est conscient, il pense que l'approche intégrée devrait être adoptée. Pour autant, les gouvernements ne seront pas obligés de remplir leurs obligations; en tout état de cause, le Comité ne pourra pas empêcher que des réserves soient formulées, comme cela a été le cas au moment de la ratification du Pacte. L'Inde, notamment, avait émis une réserve sur l'ensemble de l'article premier du Pacte et rien ne permet de supposer qu'elle adoptera une attitude différente à l'égard du protocole facultatif. Tout gouvernement sait où se situe sa limite de tolérance en matière de droits de l'homme : autant donner dès lors au protocole un caractère aussi général que possible.

44. M. MARCHAN ROMERO dit que son soutien en faveur de l'approche globale sort renforcé des arguments avancés par les orateurs précédents. Les obligations des Etats parties sont clairement exposées dans le Pacte, et il n'y a donc aucune

raison pour que les Etats voient une objection valable à ce que des particuliers aient accès au Comité. De la même manière, s'ils posent des réserves au protocole facultatif, leur engagement initial sur le Pacte sera remis en cause. Le caractère universel des droits de l'homme sera menacé si un Etat décide que les personnes ne peuvent pas adresser de plaintes ou si les Etats sont libres de choisir d'appliquer seulement certains droits.

45. M. ADEKUOYE donne lecture du compte rendu analytique de la séance du Comité du 30 mai 1996 (E/C.12/1996/SR.19), à laquelle M. Simma s'était déclaré favorable à une conception plus modeste de la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels à cause de leurs incidences financières non négligeables. Il avait par ailleurs souhaité que l'on permette aux Etats de donner la priorité à certains droits par rapport à d'autres, en fonction de leurs possibilités. Comment M. Simma concilie-t-il ce point de vue avec sa position actuelle ?

46. M. SIMMA dit qu'il a changé d'avis. Ses déclarations d'alors étaient fondées sur l'hypothèse erronée selon laquelle le protocole aurait une valeur juridique formelle. Sans nier l'importance des objections qu'il a soulevées auparavant, M. Simma en est venu à considérer qu'il appartiendrait aux hauts responsables gouvernementaux - et non au Comité - de résoudre les difficultés de cet ordre qui pourraient survenir. En tout état de cause, il espère que la Comité pourra prendre une décision, quelque puisse être cette décision. Le protocole pourrait faire référence à la possibilité de recourir à une procédure d'exclusion ou d'option positive, bien qu'il n'y soit pas personnellement favorable; le premier Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne renferme pas de disposition de ce type.

47. Mme BONOAN-DANDAN se déclare toujours favorable à l'approche globale. Elle se fait du réalisme une idée différente de celle exprimée par M. Ratray : quelle que soit sa forme, le protocole sera matière à controverse, puisqu'il effraie les gouvernements. Il importe cependant d'adresser à ces derniers et à d'autres un signal fort, même si malheureusement le Comité n'a pas tout le poids qu'il mériterait. Une fois qu'un texte provisoire aura été adopté, les membres devront s'engager en faveur du protocole et convaincre les Etats de le ratifier. S'ils restent fermes dans leur conviction que les droits de l'homme sont indivisibles, le protocole produira peut-être l'effet souhaité, contre toute attente. Elle ajoute que les droits de l'homme sont affaire non de raison mais de cœur, le cœur ayant, aussi, ses raisons.

48. Mme JIMENEZ BUTRAGUEÑO salue les interventions faites par les ONG présentes à la séance et tout particulièrement celle de la représentante de la Division pour la promotion de la femme. Elle est heureuse d'apprendre que M. Simma a changé d'avis sur la question du protocole facultatif depuis la dernière session. Elle souhaite personnellement que le protocole ait la plus grande portée possible.

49. M. RATRAY dit qu'il reste une question qui mériterait réflexion mais à laquelle il ne trouve pas de réponse. Si les membres sont tellement convaincus de la nécessité d'un protocole facultatif de portée universelle, pourquoi faudrait-il le qualifier de facultatif ?

50. M. AHMED fait observer que même si M. Simma a changé d'avis, M. Rattray, M. Adekuoye, M. Ceausu et lui-même demeurent convaincus qu'une approche globale va effrayer les Etats parties qui sont déjà hésitants sur le protocole facultatif. Car contrairement à ce qui se passe dans le cas du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels entraîne une dépense d'argent. Le Pacte laisse actuellement aux Etats membres une marge de liberté, en ce sens qu'il leur est demandé de réaliser pleinement les droits économiques, sociaux et culturels, non pas d'un seul coup, mais progressivement, et en fonction des ressources dont ils disposent. Qui plus est, le système de notification quinquennale signifie que les Etats parties, et notamment les pays en développement, disposent d'assez de temps entre un rapport périodique et le suivant pour appliquer leurs programmes économiques sur cinq ans, étant ainsi mieux à même de se défendre ensuite au cours de leur dialogue avec le Comité. Or, le protocole facultatif envisagé repose sur un mécanisme d'examen de plaintes suivant lequel un Etat pourra se voir demander par le Comité à tout moment et peut-être plus d'une fois par an, de faire la lumière sur des violations alléguées. Le protocole facultatif est censé compléter les procédures de communication de renseignements existantes, mais en adoptant une conception intégrée des droits de l'homme, il supplantera de manière très certaine le mécanisme existant.

51. M. Ahmed est persuadé que le mécanisme d'examen des plaintes va être très mal perçu des Etats parties et qu'il ne contribuera donc pas à assurer l'universalité du protocole. Pour acquérir une crédibilité, l'instrument doit être signé par un aussi grand nombre d'Etats parties que possible dans toutes les régions du monde. Il est d'avis que le Comité, en étant trop ambitieux, ne va pas faciliter la tâche des organismes de tutelle et qu'il doit être plus modeste dans ses exigences s'il veut réussir.

52. M. TEXIER dit qu'il est incorrect de vouloir comparer le mécanisme de notification et la procédure d'examen des plaintes. Il n'y a pas non plus de raisons de craindre que le Comité soit inondé de communications - le Comité des droits de l'homme ne l'a pas été. M. Texier ne partage pas le point de vue selon lequel le protocole facultatif va effrayer les Etats parties hésitants. Trente ans après l'adoption du Pacte, il est temps que le Comité établisse que les droits économiques, sociaux et culturels doivent être traités à égalité avec les droits civils et politiques, et l'introduction de restrictions s'avérerait contre-productive.

53. Il ne pense pas que le protocole facultatif soit une proposition trop ambitieuse, ni qu'il puisse compromettre les méthodes de travail actuelles du Comité. Il comblerait néanmoins une lacune évidente dans la procédure actuelle en permettant au Comité de traiter de violations flagrantes du Pacte, comme les évictions massives de paysans de leurs terres qui ont eu lieu récemment en Colombie. Dans un tel cas, le seul recours dont dispose actuellement le Comité est d'adresser des lettres aux autorités colombiennes comme suite à leur rapport périodique, sans garantie de recevoir une réponse. Ce n'est clairement pas là une solution satisfaisante. M. Texier se dit favorable à l'approche globale du problème, mais le Comité reste divisé et il semble qu'il n'y ait guère de chance de réconcilier les deux camps dans le peu de temps qui reste. Reste donc le problème de savoir comment présenter la position du Comité dans le rapport qu'il va remettre à la Commission.

54. M. ALVAREZ VITA dit que le Comité doit présenter à la Commission un rapport qui contienne des idées novatrices. Travailler à un projet de protocole facultatif n'a aucun sens à moins de définir une procédure différente de celle utilisée par le Comité jusqu'à présent.

55. M. SIMMA dit que l'appellation facultatif apparaît comme un pléonasme vu le contexte et ne veut pas dire grand-chose, puisque le protocole ne sera obligatoire pour aucun Etat partie. Il récuse l'argument de M. Ahmed selon lequel le protocole facultatif va supplanter la procédure actuellement utilisée par le Comité pour veiller au respect du Pacte. Car quand bien même les Etats parties ratifieraient le nouvel instrument, leurs obligations de notification resteront les mêmes. Quand au scénario consistant à dire que les Etats parties seront indisposés par des invitations trop fréquentes à répondre d'allégations devant le Comité, il mérite d'être noté que le Centre pour les droits de l'homme a reçu en tout au cours des vingt dernières années environ 800 pétitions individuelles en relation avec les travaux du Comité des droits de l'homme. Il rappelle que l'un des partisans d'une formule à la carte a suggéré qu'on pourrait inclure dans le protocole facultatif une disposition permettant aux Etats parties de choisir de ne pas endosser les obligations se rapportant à certains articles du Pacte. Ceux des membres qui sont à présent totalement opposés au principe d'une approche globale sont-ils susceptibles d'envisager cette possibilité comme solution de compromis ?

56. Mme AHODIKPE dit qu'elle croit fermement au principe de l'indivisibilité des droits de l'homme et souhaite par ailleurs que le Pacte soit placé sur le même pied que d'autres traités analogues. On n'a pas parlé du problème de savoir ce que le Comité ferait lorsque des droits se recoupent. Envisagera-t-il exclusivement les aspects économiques, sociaux et culturels ou s'efforcera-t-il aussi de concilier sa position avec celle de l'autre Comité concerné ?

57. Le PRÉSIDENT demande si les membres qui sont opposés au principe d'une approche globale sont susceptibles d'envisager la possibilité d'insérer une clause d'exclusion suivant les modalités proposées initialement par MM. Rattray et Ceausu, comme l'a suggéré M. Simma ? Aux termes d'une telle disposition, tout Etat partie pourrait spécifier des droits pour lesquels il n'accepte pas les procédures énoncées dans le protocole. L'effet serait exactement le même que de faire des réserves sur certains articles, comme l'a indiqué M. Kouznetsov.

58. M. ADEKUOYE dit qu'il se demande ce qui arrivera lorsqu'un Etat partie ayant accepté la procédure prévue par le protocole pour un droit donné se trouve par la suite dans l'incapacité de s'acquitter de ses obligations du fait d'un ralentissement imprévu de l'activité dans tel ou tel secteur de l'économie. Par ailleurs, comment le Comité réagira-t-il lorsque des recommandations ont été adressées à un gouvernement parce qu'un Etat partie n'a pas respecté certains droits, mais que, n'ayant pas été approuvées par le Parlement, elles n'ont pas été appliquées ?

59. Le PRÉSIDENT assure à M. Adekuoye que le Comité tiendra dûment compte de tout changement important affectant les ressources disponibles, ce que garantit le fait d'inclure dans le préambule du protocole facultatif la même réserve que celle qui figure dans le Pacte. Quant à la deuxième question de M. Adekuoye, le nouvel instrument, suivant en cela Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ne permettra au Comité que de rendre

des constatations finales sur ces questions, auxquelles il sera loisible au Parlement de l'Etat partie concerné de donner suite ou non. Lorsqu'aucune suite n'est donnée, le Comité ne peut faire plus qu'indiquer qu'un tel acte constitue une violation du Pacte.

60. M. ALVAREZ VITA dit qu'établir des distinctions entre les différents droits protégés par un traité serait aller à l'encontre de la doctrine des droits de l'homme. D'autre part, comme le Comité a parfois invité des pays ayant présenté un rapport à lever les réserves émises à propos du Pacte, le fait d'insérer dans le protocole d'une clause d'exclusion va certainement compromettre les résultats acquis ces dernières années. Cela serait également contraire à l'esprit du protocole lui-même et à l'ensemble du corpus reconnu en matière de droits de l'homme au titre d'autres instruments analogues. Cette proposition soulève par ailleurs un certain nombre de problèmes juridiques et éthiques qui sont difficiles à résoudre. L'intervenant est d'avis qu'en principe, les traités relatifs aux droits de l'homme ne devraient pas pouvoir faire l'objet de réserves. Il propose que le Comité se consacre moins à son rapport à la Commission des droits de l'homme et aux autres organes concernés, et davantage aux questions liées aux droits de l'homme pour lesquelles il est compétent.

61. Le PRÉSIDENT invite les membres à réfléchir sur trois points avant la prochaine séance pour faire avancer le débat et arriver aussi près que possible d'un consensus. Primo, il convient de souligner que le protocole facultatif envisagé n'entamera en rien les obligations contractées par les Etats parties en vertu du Pacte. Secundo, étant donné que les Etats parties auront la faculté de rejeter le protocole, il s'agit par définition d'un instrument facultatif. Par ailleurs, il ne fait pas partie des instruments qui ne peuvent pas faire l'objet de réserves. Tertio, il existe au niveau régional de nombreux précédents d'une approche plus limitée, dont la Charte sociale européenne instituant un mécanisme de communication de plaintes collectives et le Protocole de San Salvador, dont la portée est limitée à deux droits, à savoir le droit à l'éducation et le droit de former des syndicats.

La séance est levée à 13 heures